

UNDERRÄTTELSE OM UNDERRÄTTELSE

En öppen innehållsanalys av information om och erfarenheter av
underrättelseverksamhet inom polisen ur ett åländskt perspektiv
Tommy Thörnroos

12/2017

Författare		Examen
Tommy Thörnroos		Polis (YH)
Publikationens namn		Offentlighetsgrad
Underrättelse om underrättelser En öppen innehållsanalys av information om och erfarenheter av underrättelseverksamhet inom polisen ur ett åländskt perspektiv		Begränsad offentlighet Kapitel 3.6, Underrättelselett polisarbete i Finland, är sekretessbelagt.
Handledare		Lärdomsprovets form
Johan Pawli		Undersökande lärdomsprov
<p>Underrättelseverksamhet inom polisen är ett på Åland mycket outnyttjat koncept. Till den del det görs idag så är det oftast i samband med förundersökningar eller pågående uppdrag. Målet med detta arbete är att lägga en grund för framtida undersökningar om ledningen för Ålands polismyndighet skulle gå in för införandet av någon form av underrättelseledd polisverksamhet.</p> <p>Syftet med arbetet är att ge ett möjligt svar på vilka förutsättningar som behöver finnas för att införa någon form av underrättelseverksamhet, vad man kan tänka sig att få ut av den verksamheten och vilka utmaningar som redan har konstaterats inom andra polisorganisationer som har infört underrättelseverksamhet. Arbete är gjort genom en öppen innehållsanalys av flertalet källor. För att få en bredd i arbetet så har källorna täckt allt från rent teoretiska upplägg till modeller för införande av underrättelsemodeller.</p> <p>I arbetet så har framkommit att tre olika delar krävs för att bedriva underrättelseverksamhet. De är en kriminell miljö/verksamhet, en beslutsfattare/beställare och en analysfunktion som presenterar ett aktuellt och tidsmässigt relevant material. Inom Ålands polismyndighet så finner man de två förstnämnda men den sista, analysverksamheten, saknas helt i dagsläget. Det man uppskattningsvis kan få ut av underrättelseverksamhet är att placera rätt resurser på rätt platser för att därigenom förebygga brott. De ger både ekonomiska och verksamhetsmässiga fördelar. Ekonomiska genom att de få resurser polisen förfogar över används rätt och verksamhetsmässiga genom att brottslig verksamhet förebyggs. Detta kan vara av nytta då Ålands polismyndighet med sina just över 80 anställda skall hantera så gott som alla uppdrag som kommer dem till handa.</p> <p>Utmaningarna är att skapa förtroende för analytikerns arbete och i att finna ett sätt att mäta resultatet. Poliser är ofta elitiska i sitt tänkande och kan ha svårt att ta in information från någon som de uppfattar att är utanför daglig verksamhet. Resultatmätningen är en utmaning då man så länge som polisen har kunnat vara reaktiv istället för proaktiv har kunnat mäta genom antalet brott som anmäls till polisen. Underrättelseverksamhet strävar efter att förebygga brotten redan innan de händer.</p>		
Sidantal	Månad och år då granskningen skett	Lärdomsprovets kod (OPS)
27 sidor	December 2017	eHYH2017LDP
Nyckelord		
Underrättelseverksamhet, problemorienterat, CompStat, Åland, analys, data, information		

Author		Degree
Tommy Thörnroos		Polis (YH)
Name of the publication		Publicity degree
Underrättelse om underrättelser En öppen innehållsanalys av information om och erfarenheter av underrättelseverksamhet inom polisen ur ett åländskt perspektiv		Partial Chapter 3.6, Underrättelselett polisarbete i Finland, is classified
Supervisor		The thesis is a:
Johan Pawli		Theoretical thesis
<p>Intelligence in the police is a very untapped concept in Åland. To the extent that it is done today, it is usually associated with preliminary investigations or ongoing missions. The aim of this work is to lay the groundwork for future investigations if the management of the Åland Police department would be in favor of the introduction of any kind of intelligence policy.</p> <p>The purpose of the thesis is to provide a possible answer to what conditions that need to be to introduce intelligence, what you think you will get out of intelligence and what challenges have already been identified in other police organizations that have introduced intelligence activities. The thesis is done through an open content analysis of several sources. The sources have covered from purely theoretical plans to models for the introduction of intelligence models.</p> <p>During the writing of the thesis, it has been found that three various parts are required to conduct intelligence activities. They are a criminal environment / business, a decision maker / client and an analysis function that presents a current and relevant material. Within the Åland Police Office, you will find the first two, but the last one, analysis, is missing. What you can expect from intelligence is to place the right resources in the right places to prevent crime. They provide both economic and business benefits.</p> <p>The challenges are to create confidence in the analyst's work and in finding a way to measure the results. Police officers are often elite in their thinking and may have difficulty retrieving information from someone they perceive to be out of the daily business. Performance measurement is also a challenge. The police have for a long time been reactive instead of proactive. When reactive it has been possible to measure the number of crimes reported to the police. Intelligence activities aim to prevent the crimes even before they happen.</p>		
Number of pages	Month and year when the review took place	Thesis code (OPS)
27 pages	December 2017	eHYH2017LDP
Keywords		
Intelligence-led policing, problemoriented, CompStat, Åland, analysis, data, information,		

1 INLEDNING.....	1
1.1 Arbetets syfte.....	2
1.2 Avgränsningar	3
1.3 Bakgrundslitteratur och tidigare forskning.....	4
1.4 Definition av underrättelse	5
2 Metod och material	6
2.1 Innehållsanalys som metod	6
2.2 Hermeneutiken	6
2.3 Etik	8
2.4 Arbetets tillförlitlighet	8
3 Underrättelseledd polisverksamhet	9
3.1 Definition av underrättelseledd polisverksamhet	9
3.2 Ursprunget	10
3.2.1 Närpolisverksamhet	10
3.2.2 Problemorienterad polisverksamhet	11
3.2.3 CompStat	11
3.3 Varför underrättelseledd polisverksamhet.....	12
3.4 OSEC:s upplägg	13
3.4.1 4-i modellen	13
3.4.2 Underrättelsecykeln	14
3.5 Den svenska modellen.....	14
3.5.1 Underrättelseprocess.....	16
3.5.2 Operativ process	16
3.5.3 Strategisk och operativ ledning.....	16
3.6 Underrättelselett polisarbete i Finland	17
3.6.1 KUA-enheter.....	17
3.7 Ålands polismyndighets organisation.....	18
3.7.1 Ledningsgruppens uppgifter	19
3.7.2 Befälsgruppensuppgifter	19
3.8 Utmaningar och erfarenhet i teori	19
4 Resultat.....	21
4.1 Sammanfattning och diskussion	23
Referenser	27

1 INLEDNING

Ordet underrättelseverksamhet väcker många känslor. Medias framställning av det är en helt annan än den som polisen arbetar med. Inom polisen är underrättelseverksamhet ett renodlat verksamhetsområde med stor potential och betydelse. I detta arbete kommer just den sidan av underrättelseverksamhet att lyftas fram. Främst är undersökningen ämnad för Ålands polismyndighet då det för tillfället inte bedrivs någon ordnad underrättelseverksamhet inom organisationen, men också för personer som önskar en större förståelse för vad underrättelseledd polisverksamhet egentligen innebär.

Ålands polismyndighet, ÅPM, är en liten myndighet omgiven av stora inrättningar. Det dagliga arbetet följer i stora drag samma riktlinjer som i resten av Riket¹. I detta arbete kommer underrättelseledd polisverksamhet att granskas i första hand för att förstå vad det är. Målet är att dessutom hitta modeller och system som eventuellt kan implementeras i den dagliga verksamheten vid ÅPM. Det är värt att poängtera att arbetet är att se som en initial granskning av möjligheter, dvs en grund för framtida utredningar.

Underrättelseledd polisverksamhet är inget nytt begrepp. Kort kan man beskriva det som att det man redan vet styr arbetsinsatserna, för att motverka det som ännu inte hänt. I kapitel 1.4 framkommer mer om historik och begrepp.

Frågeställningen som initierade arbetet uppkom i samband med ett projekt inom ÅPM, narkotikaprojektet 2017. I samband med diskussioner inför det projektet framkom bristen av en ordnad underrättelseverksamhet inom ÅPM. Den centrala frågan var hur man skulle samla in och koordinera den kunskap som framkom. Inget konkret initierades utan den underrättelse som framkom hanterades fortsättningsvis på samma sätt som tidigare. Det innebär att den till största delen finns hos enskilda personer, med de fördelar och nackdelar som det i sin tur för med sig. Fördelarna är att de personerna som har informationen har en tydlig bild av vad som händer och sker. Nackdelen är att andra runt om inte vet vad som borde förmedlas eller hur händelser skall sättas in i ett större perspektiv. Då bredden går förlorad finns det en misstanke inom myndigheten om att mycket information också går

¹ Med Riket avses det finska fastlandet. Begreppet har sitt ursprung från lagtext där man skiljer på åländsk behörighet och rikets behörighet (Självstyrelselag för Åland, 16.8.1991/1144)

förlorad. I samband med detta så måste det dock erkännas att en underrättelseverksamhet nog bedrivs. Den är dock inte professionell till sin natur, dvs samordnad och strukturerad.

Utgående från den initiala kunskapen infann sig en insikt hos mig om att begreppet *underrättelseverksamhet* egentligen är relativt okänt. Upplevelsen hos mig är att de system som finns och används inte är tillämpbara inom ÅPM. Grunden för känslan är att kriterierna för insamlande, analyserande och tillvaratagande av information inte uppfylls på grund av ÅPMs litenhet. Med litenhet avses både personalmängd, och mängden ärenden som hanteras. Litenheten gällande personalmängd försvårar möjligheten att avdela någon för underrättelsearbete i och med att arbetsbelastningen redan är hög. Mängden ärenden som hanteras är i sin tur så låg i förhållande till de system som skapas så min misstanke är att felmarginalerna blir svårhanterliga. Till exempel så kan ett enda våldsbrott av grövre karaktär förvränga statistiken då det sker så få brott av den karaktären. Att detta skulle omöjliggöra en underrättelseverksamhet ansågs dock lika osannolikt. Med utgångsläget att de underrättelser som redan finns, skulle gå att utnyttja bättre om de hanteras av ett system, påbörjades detta arbete. Först måste det dock klargöras vilka system som finns och hur de tillämpas för att därigenom få en förståelse för begreppet underrättelseverksamhet.

1.1 Arbetets syfte

Syftet med denna undersökning är att ta reda på och presentera likheter och olikheter mellan de olika uppläggen inom underrättelseverksamhet. Målet är att genom jämförelse av olika synvinklar, skapa en förståelse för vad underrättelseledd polisverksamhet egentligen innebär. I ett diskuterande syfte så kommer det i reflektionen av resultatet även tangeras idéer som kan vara till grund för fortsatta undersökningar inför skapandet av en professionell underrättelseverksamhet vid ÅPM.

För att uppnå syftet med arbetet har en del centrala frågor arbetats fram:

- Vad kan man förvänta sig att få ut av underrättelseverksamhet?
- Vilka utmaningar finns det inom underrättelseverksamhet?
- Vilka förutsättningar behöver finnas för att bedriva underrättelseverksamhet?

Den samhälleliga nyttan av detta arbete är att en effektiv polis befinner sig på rätt plats redan innan något händer. Arbetet blir därigenom proaktivt istället för reaktivt. En effektiv polis har också informationen att kunna reda ut ett brott snabbt och effektivt, den är data-driven. Via underrättelser kan just denna process effektiviseras och utvecklas.

För polisens del är arbetet viktigt då det möjliggör förebyggande arbete och planering. Polislagens första paragraf stipulerar att polisens uppgift bland andra är att förebygga brott. ÅPM har på samma sätt som polisen på fastlandet sparkrav för 2018. Grunden till underrättelselett polisarbete kommer i tiderna från en önskan om att placera de få resurser som finns på rätt plats (Ratcliffe, 2016, s. 3). Att kunna använda de resurser som är tillgängliga på ett ändamålsenligt sätt är en viktig grund för all form av polisarbete idag, samtidigt som det är en förutsättning med dagens ekonomiska krav.

På ett personligt plan är nyttan av djupare kunskap om vad underrättelselett polisarbete egentligen är och hur man kan använda det i vardagen, väsentlig i en framtida roll som verksamhetsledare.

1.2 Avgränsningar

Detta arbete är avgränsat till att behandla ledning och underrättelseanalys av och inom underrättelseverksamheten på Åland. Orsaken är att dessa delar av underrättelseverksamhet är de som de flesta poliser känner till minst. Att agera på vissa uppslag är de flesta bekanta med. Att förstå varför och hur uppslagen kommit fram är något som däremot saknas, eftersom den insikten och förståelsen oftast saknas.

Detta arbete ger inga färdiga lösningar att ta i bruk inom ÅPM. Det avgränsas till att undersöka möjligheter och lyfta fram vilka saker som ännu måste utvecklas och tänkas över i fall man önskar införa en professionell underrättelseverksamhet.

I arbetet tas inte heller upp alla de olika former av underrättelselett polisarbete som har använts genom åren. Begreppet förklaras enbart på ett allmänt plan för att ge en bakgrund och ett djup till begreppet underrättelselett polisarbete.

De olikheter som finns mellan polisen på Åland och polisen i riket kommer inte att granskas annat än där det är väsentligt för att göra läsaren uppmärksam på avgörande skillnader.

Förhållandet mellan poliser och analytiker, och synsättet på de olika rollerna är något som har visat sig vara ett område för eftertanke (Cope, 2004). Det är dock ett förhållande som

avgränsas i detta arbete. Däremot kommer det att erkännas och det bör tas i beaktande vid framtida utredningar.

1.3 Bakgrundslitteratur och tidigare forskning

En av de väsentliga delarna i detta arbete för att uppnå dess syfte är att förstå begreppet *underrättelseledd polisverksamhet*. I boken *Intelligence-Led Policing* (2016) återfinns grunderna till underrättelseledd polisverksamhet. För att få en inblick hur dessa teorier används i ett större perspektiv används den handbok om *intelligence-led policing* som *OSCE, Organization for Security and Co-operation in Europe* (Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa, min översättning) gav ut i juni 2017.

I samband med införandet av Polisens underrättelsemodell i Sverige skrevs rapporten *Sammanfattning av Polisens underrättelsemodell PUM* (2005), vilken ger en god insikt i vad som då ansågs vara väsentligt. Nationellt så har denna verksamhet reglerats via föreskrifter om organisering av kriminalunderrättelse- och analysverksamheten hos polisenheterna. Tillsammans ger dessa källor ett material som tar upp bakgrund, funktionen i ett stort perspektiv, funktionen som modell för ett helt land och funktionen om en uttalad verksamhetsmodell inom viss verksamhet.

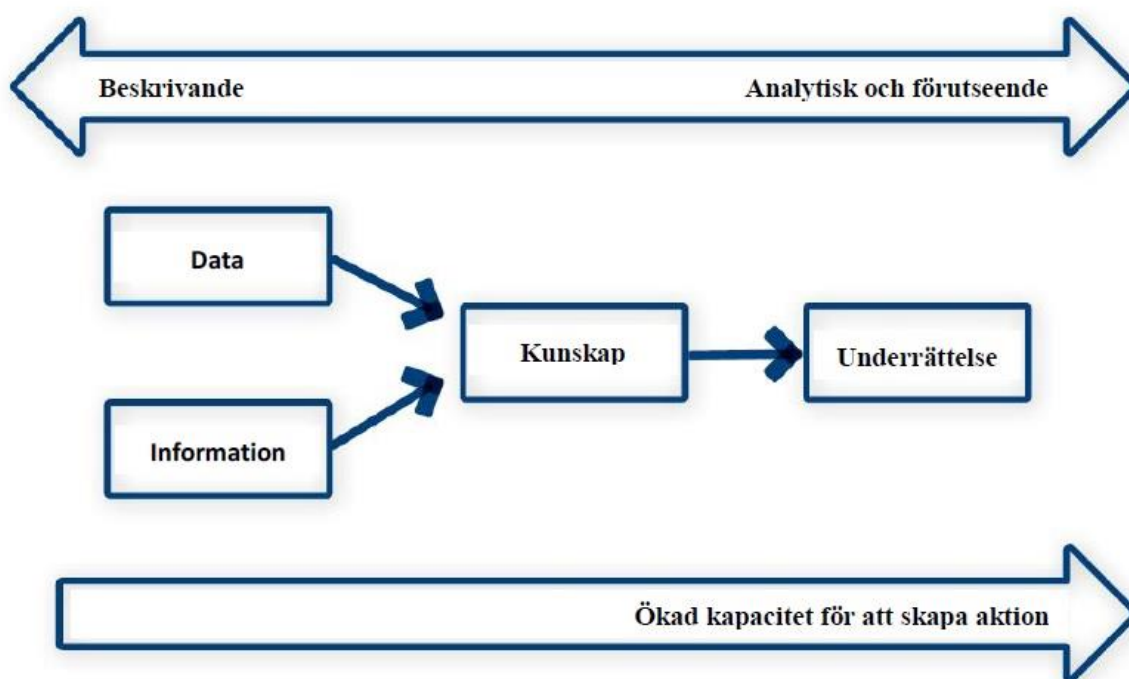
Då det finns många olika infallsvinklar och tankar kring begreppet *underrättelseledd polisverksamhet*, kan det anses relevant att utreda vilka erfarenheter som har gjorts under arbetes gång. Avsikten är även att lyfta fram de utmaningar som konstaterats finnas när teorin införlivas i verkligheten. I artiklar från tidskrifter som *British Journal of Criminology* och *Journal of Contemporary Justice* (2004) beskrivs flera olika utvecklingsområden. Dessa avser jag ta hjälp ifrån i formandet av detta arbete.

För att förstå uppbyggnaden och organisationen kring ÅPM har både lagtext och allmänna presentationer av myndigheten använts. ÅPM har sedan 2012 genomgått ett flertal förändringar gällande organisationen samt hur operativt arbete utförs. En teori som undersöks är att det i och med dessa förändringar nu finns både möjligheter och förutsättningar för att skapa en underrättelseledd polisverksamhet.

1.4 Definition av underrättelse

Inom underrättelseledd polisverksamhet finns några grundläggande begrepp som genom åren har tolkats olika. Själva ordet *underrättelse* har för många en negativ klang då man allt som oftast associerar det med militärunderrättelse och hemligheter. I OSECs handbok om underrättelseledd polisverksamhet spjälkar man upp vad man menar med *underrättelsematerial*.

Data och *information* utgör grunden för allt underrättelsematerial. Med *data* avser man råa och otolkade observationer och mätningar. *Information* är data som är satt i ett sammanhang. När data och information har tolkats och givits en förståelse så kallar man det för *kunskap*. Kunskap som analyserats blir underrättelsematerial. (OSCE Secretariat, 2017, s. 16) Detta åskådliggörs närmare i figur 1. Processen är klart lik den som används för att skapa vetenskap. Observera att materialet som kommer in går från att vara beskrivande till att vara analytiskt och förutseende och därigenom ökas kapaciteten för att kunna vidta lämpliga åtgärder, aktioner.



Figur 1. Processen för skapande av underrättelser

2 METOD OCH MATERIAL

Metoden som har använts är innehållsanalys av befintligt material. Genom att läsa och analysera material som redan skrivits om ämnet har väsentliga nyckelområden lyfts fram. I arbetet presenteras de i förhållande till organisationen inom ÅPM.

2.1 Innehållsanalys som metod

Innehållsanalysen är i grunden en analysteknik som utvecklats till en analysmetod. Den är tvärvetenskaplig i sin natur då den kan tillämpas på såväl redan existerande material och dokument, som på material skapat för specifika forskningsändamål. Som regel används innehållsanalysen för att finna belägg för eller emot hypoteser och teorier utgående från olika textmaterial. (Bryder, 1985, ss. 36—38)

När en innehållsanalys görs på redan befintligt material väljer man mellan riktad innehållsanalys eller öppen innehållsanalys. Med riktad innehållsanalys avses att man utgår från *teorin*. Man bestämmer på förhand vad man söker, t.ex. ett antal olika variabler och jämför sedan dem sinsemellan. När analysen görs utan att man bestämmer något på förhand så kallas det öppen innehållsanalys, dvs man ser vad man hittar.

(Jordan, Kvalitativa metoder, 2017a, s. 14)

Materialet har varit i fokus i detta arbete och innehållsanalysen har därmed varit öppen. Meningen har varit att utgående från de problemfrågor som formulerats hitta flera olika möjligheter. Särskilt har fokus letat på att finna de gemensamma nämnare som utgör grunden för underrättelseledd polisverksamhet oberoende av om det har beskrivits i ett brett och allmänt perspektiv eller om det har beskrivits utgående ifrån vissa specifika omständigheter.

2.2 Hermeneutiken

Hermeneutiken har varit grundläggande i detta arbete. Med *hermeneutik* avses ungefär tolkningslära. Utgångsläget är den egna *förförståelsen*, vilket resulterar i en subjektiv grund för tolkningen som görs. Inom hermeneutiken fokuserar man på helheten av forskningsproblemet med uppfattningen att helheten är mer än summan av delarna (Patel & Davidson, 2011, ss. 28—29). Hermeneutisk tolkning är en väsentlig del för att få ett resultat av innehållsanalysen (Jordan, 2017b, s. 7).

Inom hermeneutiken finns två centrala begrepp. Det ena är *förståelsehorisont* och det andra är den *hermeneutiska spiralen*.

Med förståelsehorisont avses mottagarens förutsättningar att förstå ett budskap, dvs. en gräns baserad på förhandskunskapen om det aktuella ämnet. Horisonten kan vara personlig men också utvidgad kollektivt. Utvidgad kollektiv horisont kommer i fråga vid tex grupparbeten. (Jordan, 2017b, s. 7)

Den hermeneutiska spiralen är en tankemodell som genom tillämpning gör det möjligt att utvidga sin egen förståelsehorisont. När den egna horisonten är utvidgad är målet att utvidga den på ett mer generellt plan så att andra kan ta del av den nya förståelsen. (Jordan, 2017b, s. 7) Den hermeneutiska spiralen illustreras enklast genom en bild, se fig. 2



Figur 2 Illustration av den hermeneutiska spiralen (Jordan, 2017b, s. 6).

Med dialog avses inte bara en muntlig sådan, utan all typ av inhämtande av information som sedan kan tolkas och leda till ny förståelse.

Då hermeneutik grundar sig på ett subjektivt närmande måste objektiviteten belysas. När grunden är ens egen uppfattning så nås objektivitet genom några olika steg. Det ena är att få in flera uppfattningar, så kallad *opponens*. Ett annat väsentligt steg är medvetenhet om subjektiviteten. Det borde ge en försiktighet i hur man uttrycker sig då acceptansen inom hermeneutiken baserar sig på att undersökningen och resultatet framställs på ett sådant sätt att ingen i gemenskapen motsätter sig det, inte genom att man utmärker sig extremt. (Jordan, 2017b, s. 9)

För att hålla arbetet objektivt framställs resonemangen med transparens så att läsaren utan problem kan följa tolkningar och framställningar.

2.3 Etik

Gällande etiken i detta arbete så har medvetenheten kring riskerna med att få något som någon annan sammanställt att medvetet eller omedvetet låta som en egen upptäckt beaktats. Meningen är att presentera väsentliga delar av andras alster som en grund för ett resonemang, inte som en egen sanning eller upptäckt.

Till arbetet har det inte begärts forskningslov då källorna är skriftligt material som till största delen är öppet. Kapitel 3.6 som gäller underrättelseledd polisverksamhet i Finland härstammar dock från hemligstämplat material och publiceras därmed som en egen bilaga. Rent allmänt om ämnet ur en etisk synvinkel så kan det konstateras att ordet *underrättelseverksamhet* av vissa upplevs som känsligt och missvisande. Det går att spekulera om att det beror på den bild som media ger uttrycket genom diverse filmer, böcker, spel med mera. I detta arbete har det dock valts att endast betona den polisiära delen av underrättelseverksamhet.

2.4 Arbetets tillförlitlighet

Initialt förelåg en undran kring dateringen av det material som påträffades i samband med sökandet av bakgrundslitteratur. En stor del av det material som förklarar grunder och begrepp producerades för sju till tio år sedan men då de ännu är aktuella kan de med fog användas (Pawli 2017). För att öka tillförlitligheten i arbetet har dock såväl nationella som internationella publikationer använts för att belysa olika utvecklingsområden.

En aspekt som är värd att belysa är skillnaderna i synsätt beroende på vem som skulle göra detta arbete. En person i polisorganisationen upplevs vid första anblick ha tillgång till mer omfattande material än en utomstående person, varpå resultatet kan bli annorlunda. En stor del av det material som använts är publikt men inte allt. De modeller kring underrättelseledd polisverksamhet som används nationellt i Finland i dag är inte till publikt påseende. Det resulterar i att var och en kan skaffa sig grundläggande information på ett allmänt plan och även information om vissa tillämpningar men den nationella anknytningen blir betydligt svårare för en utomstående att analysera. Att i detta arbete lämna bort den nationella modellen hade varit ett alternativ. Uppfattningen är dock den att det utgör ett väsentligt bidrag för att kunna påvisa hur underrättelselett polisarbete har kopplats till finska förhållanden.

3 UNDERRÄTTELSELEDD POLISVERKSAMHET

Redan i inledningen av detta arbete så framkommer det att underrättelseledd polisverksamhet inte är något nytt koncept. Det har många olika innebörder, ett flertal begrepp och existerar i flera olika former. Nedan kommer några av de vanligaste verksamhetsformerna presenteras. De är *närpolisverksamhet*, *problemorienterat polisarbete* och *CompStat*. Det som dessa tre har gemensamt är att de är skapade och framarbetade i syfte att komma åt de bakomliggande orsakerna för att brott begås och/eller minska antalet brott som begås. Däremot så närmar de sig utmaningen från lite olika håll. Närpolisverksamheten har sitt utgångsläge i att skapa en god relation mellan polisen och samhället, genom att polisen rör sig bland medborgarna och därigenom skapar förtroende. Problemorienterat polisarbete handlar om att man genom analys försöker hitta orsakerna till att ett problem uppstår. Utmaningen här är att många gånger så krävs insatser från andra myndigheter och instanser än polisen för att få bukt med problemet. CompStat är ett ansvarsfördelningssystem inom polisen där mellanchefer får olika områden tilldelade till sig och på dessa områden lyfts det fram mängden och typen av brott som sker där. Sen är det mellancheferens roll att lyfta fram och/eller skapa de strategier som krävs för att förebygga brotten.

Underrättelseledd polisverksamhet är den senaste verksamhetsmodellen som lyfts fram. För att få en grundläggande förståelse för den så presenteras dess ursprung och allmänna uppbyggnad först. Till denna fogas sedan OSCEs handbok och dessutom den svenska modellen för underrättelseverksamhet inom polisen. Till sist presenteras de i dag verksamma modellerna som används i Finland.

3.1 Definition av underrättelseledd polisverksamhet

Underrättelseledd polisverksamhet (intelligence-led policing, ILP) är samlandet och analyserandet av information i syfte att skapa en underrättelse som är designad att ge beslutsfattare inom polisen underlag för beslut på både taktisk och strategisk nivå. Målet med verksamheten är att skapa en tonvikt på just polisverksamhet, inte på underrättelse. Att skapa underrättelse är alltså inte ett självändamål, utan den skall användas. (Ratcliffe, 2016, s. 61) Fokus ligger på högaktuella personer, högaktuella platser och högaktuella grupper, sett ur ett brottsförebyggande perspektiv. Värt att notera är att typen av brott inte avgör om det är högaktuellt eller ej utan även småbrott som snatterier kan vara högaktuella.

3.2 Ursprunget

När de första moderna poliserna började patrullera i England på 1800-talet var allt polisarbete förebyggande och baserat på kunskap som samlats in genom kontakter i samhället. Dessa analyserades av dåtidens poliser och arbetet fokuserades sedan med hjälp av det materialet. I och med utvecklingen av radio och fordon övergick polisverksamhet till att vara allt mer reaktiv i sin natur och den modellen blev den traditionella, den mest använda. (Ratcliffe, 2016, ss. 1—2) I och med att kraven på polisen har ökat på grund av förändrad omvärld har också ett behov av ändrade verksamhetsmodeller uppkommit. Underrättelseledd polisverksamhet kom inte fram som en färdig modell utan har utvecklats i flera olika steg och för att förstå detta är det en fördel att ha en inblick i andra verksamheter. Gemensamt för dessa verksamheter är att de alla erkänner att polisen måste bli mindre reaktiv men filosofi och taktik skiljer en hel del. (Ratcliffe, 2016, s. 50) I kapitel 3.1 redogörs för en del av de verksamheter som uppkommit i ett led att göra polisen mer proaktiv. Förvirring råder kring dessa begrepp och vad som har lett till vad (Ratcliffe, 2016, s. 60). De olika verksamheternas ursprung och vad de har formats till ämnas inte klarläggas nedan utan målet är att ge läsaren en grundläggande förståelse för några av de vanligaste verksamheterna som poliser världen över har jobbat med. Dessa beskrivs alltså inte utgående från lokala eller ens nationella förutsättningar utan endast i ett större perspektiv.

3.2.1 Närpolisverksamhet

Närpolisverksamhet (Community Policing) är en verksamhet som i tiderna uppkom med syftet att öka polisernas legitimitet i områden där förtroendet för polisen har minskat (Ratcliffe, 2016, s. 50). Denna typ av polisverksamhet har kommit att tas i bruk i så gott som hela världen. Dock är definitionen av den väldigt varierande. Allt från strategier till filosofier kan hänvisas till att vara närpolisinriktade. Ratcliffe konstaterar att det är lättare att säga *att man gör* än att definiera *vad* man faktiskt gör (2016, s. 51). Ett antal gemensamma nämnare har dock uppdagats ur diverse definitioner och summeringen har gett att närpolisverksamhet, enligt Ratcliffe, innehåller följande delar:

- Ökad interaktion mellan polis och samhälle, antingen direkt eller genom konsultation
- Försök att utnämna namngivna och ansvarstagande poliser för givna områden som de känner
- Ger samhället en större möjlighet att påverka polisens prioriteringar
- Förstärker beslutstagandet på lägre nivåer inom polisen

- Återtagande av polisens legitimitet i samhällets ögon
- Ger förtur till att lösa samhälleliga problem mot reaktiv polisverksamhet
- Tillåter värdet av social service att dominera

Denna summering är inte uttömmande eller fullständig. Precis som påpekats ovan så är definitionerna tämligen olika och framgången av närpolisverksamhet kommer troligen aldrig att kunna utvärderas just på grund av detta. (2016, ss. 51—52)

3.2.2 Problemorienterad polisverksamhet

Problemorienterad polisverksamhet, POP, är en inriktning som många gånger slås ihop med närpolisverksamhet. Filosofin bakom är dock den att man vill fokusera uppmärksamheten på den bredd av problem som samhället förväntar sig att polisen skall hantera. Målet är inte att polisen enbart skall reagera på brott och se till att lagen följs, utan även att hantera problem effektivt och därigenom förebygga brott. (Ratcliffe, 2016, s. 53)

För att detta skall vara genomförbart krävs att polisen kan analysera den data, information och kunskap som är tillgänglig, dvs allt från tips, önskemål om övervakning, anmälningar till allmän samhällelig information. När all denna information processas genom analys och ofta, men inte alltid, ligger lösningen till problemet utanför polisens område. (Ratcliffe, 2016, s. 53) Som exempel kan här lyftas fram medborgarnas osäkerhet att röra sig i ett visst område efter mörkrets inbrott. En lösning kan givetvis vara att polisen patrullerar mera, men en analys kan lika gärna påvisa att genom att kommunen installerar bättre belysning så löses problemet. Beträffande analys så är ett vanligt analysverktyg inom problemorienterad verksamhet något som bedöms med akronymen *SARA*. *SARA* står för scanning, analys, respons och bedömning (assessment) (Ratcliffe, 2016, s. 55).

Utmaningen med problemorienterad polisverksamhet ligger i att kulturen inom polisorganisationen många gånger måste ändra tämligen markant för att skapa utrymme för en analysbaserad verksamhet. En större frihet behöver skapas för de poliser som utför arbetet och måttet för ett väl utfört arbete kan då inte heller räknas i antalet arresterade (Ratcliffe, 2016, s. 57).

3.2.3 CompStat

CompStat (Computer Statistics Model, dator behandlad statistik, min översättning) är egentligen ett system för att fördela ansvar. Tanken är att mellanchefer blir ansvariga gentemot högre chefer för hur de hanterar brott som sker inom deras område och att de

därigenom på regelbunden basis tar hjälp av detaljerad underrättelseinformation om var och hur brott begås. Den informationen används sedan för att införa lämpliga strategier i syfte att förebygga brott. (Ratcliffe, 2016, s. 57)

Inom CompStat arbetar man med fyra principer. De är tidsmässigt korrekta och noggranna underrättelser, effektiva taktiker, snabba reaktioner och en ständigt pågående uppföljning och bedömning. CompStat skiljer sig i sin behandling av data och information mot de andra, i detta arbete, presenterade systemen genom att det till att börja med placerar brotten på en karta snarare än sätts i kontext och analyseras. Detta i syfte att påvisa var så kallade *hotspots*² förekommer, vilket direkt kan knytas till fördelningen av ansvar. Den som ansvarar för ett visst område är också den med ansvar att hitta en strategi som kan motverka orsakerna till hotspoten. Detta är vad många förknippar CompStat med, brott på en karta. I själva verket skall det ses som ett giftermål mellan lokalisering av var brott förekommer, operationella strategier och ansvar på mellanchefer. Med operationella strategier avses strategier som riktar in sig på rent konkreta åtgärder ute i verksamheten. Ansvaret på mellanchefer är en av de stora skillnaderna mot närpolisverksamhet där man i teorin önskar placera ansvaret på den enskilda konstapeln. CompStat är på det sättet en verksamhet som utan större förändringar går att införa med den traditionella, reaktiva polisverksamheten som utgör norm i dag. Dess effektivitet är dock omstridd. Framgångar har kunnat konstaterats, t.ex. i New York på 1990-talet, men utvärderingen är ofullständig, och i t.ex. Australien kom det att utgöra en grund för underrättelseledd polisverksamhet snarare än ett eget koncept. (Ratcliffe, 2016, ss. 57 – 59)

3.3 Varför underrättelseledd polisverksamhet

Syftet med skapandet och införandet av modellen *underrättelseledd polisverksamhet* är även att utmana den traditionella, reaktiva polisverksamhet som har kommit att utgöra grunden för proaktiv polisverksamhet i dag. I jämförelse med problemorienterad polisverksamhet och CompStat hittar man många likheter. Till exempel problemorienterad polisverksamhet och underrättelseledd polisverksamhet har analysen gemensamt, men särskiljer sig på att underrättelseledd polisverksamhet har ett större fokus på gärningspersonen. Detta gäller även om man jämför underrättelseledd polisverksamhet med CompStat. Här bör även tilläggas att en stor skillnad är att underrättelseledd polisverksamhet inte bara skall ge stöd

² Hotspot avser en geografisk plats där ett flertal brott begås.

för taktisk verksamhet, utan även ge goda grunder för strategiska beslut. (Ratcliffe, 2016, ss. 66—67)

Närpolisverksamhet och underrättelseverksamhet är de som skiljer sig mest. Främst genom att närpolisverksamhet är till för att skapa och återuppbygga förtroende till medborgarna och är organisatoriskt byggd nerifrån upp så är problemorienterad polisverksamhet styrd uppifrån och ner samt fokuserad på att genom insamlandet av information som processas skapa strategier som reducerar antalet brott och skadan brott för med sig. (Ratcliffe, 2016, s. 66)

3.4 OSEC:s upplägg

OSCE är en europeisk organisation som bland annat har i syfte att utveckla metoder och underlätta utveckling för medlemsstaternas polisorganisationer. Omvärldens snabba växlingar och föränderliga kriminalitet har påvisat behovet av underrättelseledd polisverksamhet även i Europa. I sitt arbete med att underlätta utveckling så har OSCE tagit fram en handbok för införandet av underrättelseledd polisverksamhet. Grunden till att OSCE har valt att förorda underrättelseledd polisverksamhet är att modellen inte bara ger en modern infallsvinkel gällande att planera och skapa motmedel till gränsöverskridande brottslighet så som terrorism och organiserad brottslighet, men också för att den kan tillämpas i den dagliga planeringen för förebyggande verksamhet och inom ledningen av polisen. Målet med handboken är att ge myndigheterna i Europa verktyg för att presentera vad underrättelseledd polisverksamhet innebär och samtidigt ge verktyg för dess implementering. Detta leder till att upplägget som presenteras är på ett allmänt plan men med vissa förtydliganden. Som exempel belyser man att för att underrättelseledd polisverksamhet skall kunna nå sin fulla potential, bör det finnas ett politiskt understöd samt en vilja att medverka och leda på såväl de högsta som mellersta chefsnivåerna. Vidare bör det finnas ett samarbete mellan olika myndigheter och en ändring från behovsprövad kunskapsförmedling (need to know) till en delande kunskapsförmedling (need to share) (OSCE Secretariat, 2017, s. 5) I sitt upplägg hänvisar OSCE ofta till Ratcliffes bok *Intelligence-Led Policing* (2016), varpå jag har valt att i detta kapitel redogöra för grunderna rörande underrättelseledd polisverksamhet

3.4.1 4-i modellen

De delar som man inom underrättelseledd polisverksamhet bör arbeta med är den kriminella miljön/verksamheten, beslutsfattarna och underrättelserna av brott från analysen. Mellan

dessa delar flödar de tre i:na, intent (avsikt), interpret (tolka), influence (influera) och impact (påverka). Tanken med 4-i modellen är att förklara processen kring underrättelseledd polisverksamhet. Först behöver beslutsfattarna göra klart för analytikerna att deras avsikter har förklarats och förstås. Det andra skedet är att analytikerna då tolkar den kriminella miljön/verksamheten som beslutsfattarna har avsikt att jobba med. De influerar sedan beslutsfattarna som i sin tur tar beslut som är ämnade att påverka den kriminella miljön/verksamheten. Genom detta förlopp på fyra steg lyfts tanken bakom och med underrättelseledd polisverksamhet fram. (OSCE Secretariat, 2017, s. 20)

3.4.2 Underrättelsecykeln

I kapitel 1.4 definieras vad som menas med *underrättelse*. Den baserar sig på data som placerats i ett sammanhang och därmed blivit information. Den tolkas och blir till kunskap. Kunskapen analyseras och blir därmed en underrättelse. Detta är dock en mycket förenklad process och framförallt så lyfter den inte fram de olika delarna i processen. Ett vanligt sätt att illustrera denna process är med en så kallad underrättelsecykel. I kapitel 3.4 återfinns figur 2, PUM-åttan. Det är en variant av cykeln som anpassats till svenska förhållanden. OSCE hänvisar till en mer renodlad cirkel som består av sex brett erkända och standardiserade steg som används för att ur rådata och allmän information skapa underrättelser som är menade att agera ifrån. Stegen skall inte ses som en statisk sekvens, utan snarare som en dynamisk process och består av beslut, planering, insamlande av information och data som sedan analyseras. Det analyserade materialet, underrättelsen, levereras sedan till beställaren som i sin tur använder det efter eget tycke, varpå det sedan utvärderas och eventuellt görs en ny beställning. (OSCE Secretariat, 2017, s. 30)

För att denna process skall fungera lyfter OSCE fram att det måste finnas en väl fungerande och strukturerad underrättelseorganisation som hela tiden matar cykeln med ny info och nya uppdrag, vilket enklast görs genom införandet av vissa rutiner (2017, s. 31). Rutinerna är dock skiftande från myndighet till myndighet, beroende på upplägget vid den aktuella platsen.

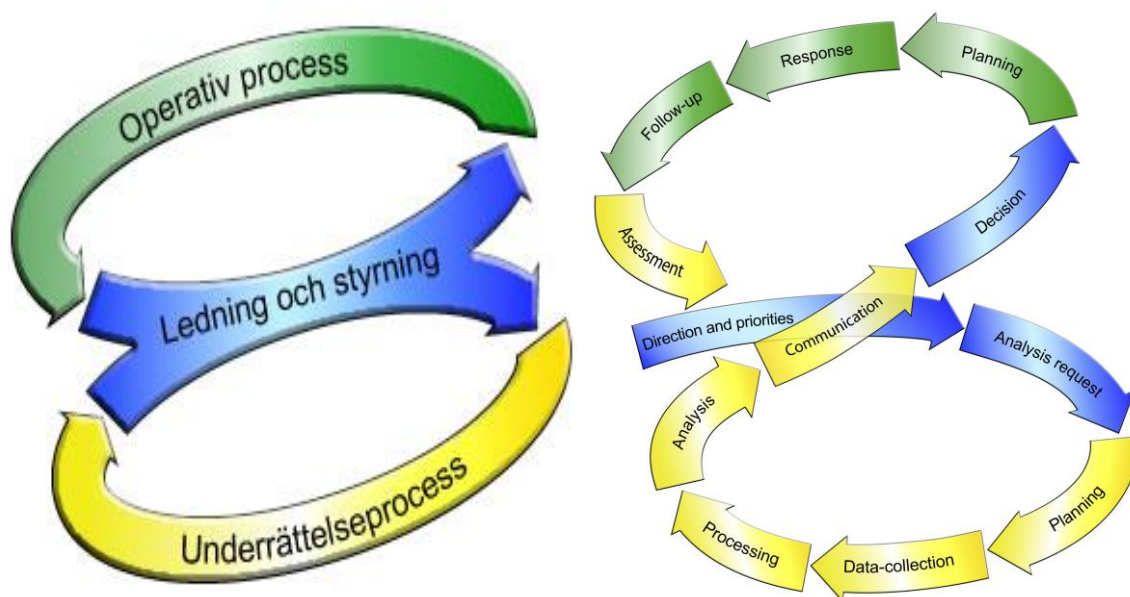
3.5 Den svenska modellen

I Sverige jobbar polisen med en modell som i dagligt tal kallas *PUM-Polisens Underrättelse Modell*. Enligt den så kan underrättelseledd polisverksamhet beskrivas som en modell för ledning och styrning av all planlagd operativ polisverksamhet där beslut om inriktning,

prioritering och genomförande baseras på underrättelser och annan relevant kunskap (Sjöberg & Holm, 2005, s. 3). Målet med underrättelseledd polisverksamhet är att gå från reaktiv polisverksamhet till proaktiv sådan baserat på kunskap (Bauck jr., 2004, s. 8). Värt är att notera att det är samma mål som samtliga de verksamheter som presenterats i detta kapitel har och som det redogjorts för i början av kapitlet. Genom att veta var resurserna skall placeras innan brottet har skett har man för avsikt att förebygga brottet och därmed effektivisera verksamheten som bedrivs.

Polisens underrättelsemodell för underrättelseledd polisverksamhet är baserad på tre delar. De är ledning och styrning, kriminalunderrättelseverksamhet och planlagd operativ verksamhet. (Sjöberg & Holm, 2005, s. 3)

Dessa kan enklast illustreras genom den s.k. PUM-åttan, se figur 3. Den vänstra åttan illustrerar de olika delarna av PUM i stora drag och den högre bryter ner dessa till mer konkreta delar. I detta arbete ligger fokus på de blå och gula delarna, dvs ledning och styrning samt underrättelseprocess.



Figur 3: Den s.k. "PUM-åttan". Förenklad till vänster och detaljerad till höger (Pawli, Underrättelseledd och kunskapsbaserad polisverksamhet, 2017a, s. 8)

Utgående från detta upplägg finner man två processer i förhållande till ledning och styrning, underrättelseprocess och operativprocess. De här begreppen presenteras närmare i det följande.

3.5.1 Underrättelseprocess

Underrättelseprocessen skall ge grund för beslut och styrning. ”Modellen betonar systematisk inhämtning och bearbetning av information och dess betydelse som beslutsunderlag” (Pawli, Underrättelseledd och kunskapsbaserad polisverksamhet, 2017a, s. 4)

3.5.2 Operativ process

Den operativa processen är att använda polisens resurser på bästa sätt utgående från informationen som erhöles i underrättelseprocessen. Polisverksamheten kan på detta sätt inriktas mot de allvarligaste problemen (Sjöberg & Holm, 2005, s. 15)

3.5.3 Strategisk och operativ ledning

För att konceptet *underrättelseledd polisverksamhet* skall fungera så ställs stora krav på en välfungerande ledning och styrning. ”För effektiv ledning och styrning krävs planering på lång och kort sikt. Därför finns både strategisk ledning och operativ ledning” (Sjöberg & Holm, 2005, s. 5)

Strategisk ledning utgör en väsentlig del av underrättelselett polisarbete. ”Syftet med den strategiska ledningen är primärt att skapa förutsättningar för en effektiv polisverksamhet och se till att denna bedrivs i enlighet med beslutade inriktningar och mål” (Sjöberg & Holm, 2005, s. 6)

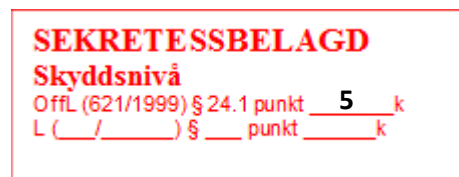
Strategier bryts ner till konkreta och mätbara mål för den planlagda operativa verksamheten. Det ger ramar att arbeta inom, vilket i sin tur ger en trygghet och förståelse till varför arbetet är upplagt på ett visst sätt. (Sjöberg & Holm, 2005, ss. 4—6) Den operativa verksamheten leds i sin tur av en operativ ledning.

En väsentlig del för den operativa ledningen är att följa upp den pågående verksamheten och resultaten. Likaså är ansvaret för att inrikta, prioritera och besluta om genomförandet av planlagd verksamhet något som vilar på den operativa ledningen. För att detta skall fungera måste den operativa ledningen ha mandat att besluta över alla resurser som kan användas för operativ verksamhet. (Sjöberg & Holm, 2005, s. 7)

3.6 Underrättelselett polisarbete i Finland

3.6.1 KUA-enheter

Dessa kapitel, 3.6 samt kapitel 3.6.1, innehåller sekretessbelagd information och kan sökas från arkivet vid Polisyrkeshögskolan.



3.7 Ålands polismyndighets organisation

Ålands polismyndighet består idag av fyra olika enheter plus alarmcentralen. Varje enhet styrs av minst ett befäl och den högsta styrningen utgörs av polismästaren. De olika enheterna är:

- Alarm- och brottsbekämpningsenheten
- Kriminalenheten
- Narkotika och spaningsenheten
- Tillståndsenheten

(Ålands polismyndighet, 2017)

Alarm- och brottsbekämpningsenheten innehåller fyra fältgrupper samt filterverksamhet. Med filterverksamhet avses anmälningsmottagning och utredning av ärenden av enklare karaktär. De fyra fältgrupperna ansvarar för myndighetens 24/7 verksamhet. Kriminalenheten utreder mer krävande ärenden, dvs ärenden som tar längre tid att klara upp.

Narkotika och spaningsenheten bedriver verksamhet som är inriktad mot narkotika. Denna verksamhet bedrivs på många olika plan, både kovert och synligt. Verksamheten strävar efter att vara såväl proaktiv som reaktiv. Tillståndsenheten ansvarar för tillstånd och samarbetar intimt med de övriga enheterna. (Ålands polismyndighet, 2017)

I organisationen finns en ledningsgrupp samt en befälsgrupp. Någon renodlad analysfunktion finns inte idag, men en begränsad analys i form av kartläggning av var brott begås utförs sporadiskt av staben. Med *stab* avses en i det närmaste administrativ grupp som hierarkiskt är placerad direkt under polismästaren. Staben leds av en överkonstapel, stabsöverkonstapel, och består av en väbel (överkonstapel), löneräknare samt en sekreterare. De två sistnämnda är civilanställda

Totalt arbetar 68 poliser inom ÅPM. Med denna personalstyrka skall alla typer av uppdrag och specialuppgifter hanteras. Begrepp som *fältverksamhet* och *utredningsverksamhet* torde vara klara för läsaren, varpå endast ledningsstrukturen inom ÅPM förtydligas nedan.

3.7.1 Ledningsgruppens uppgifter

Ledningsgruppen inom ÅPM består av polismästaren, överkommissarien, kommissarierna, alarmmästaren, stabschefen samt personalrepresentanter. Polismästaren fungerar som ordförande och övriga medlemmars roll är att bistå denne i beslutsfattande. De ämnen som avhandlas i gruppen är sådana som berör verksamheten, ekonomin och betydande personalärenden. Samtliga ärenden är i huvudsak på en strategisk nivå. Gruppen sammantrådar i regel en gång per månad. (Clemes, 2017, ss. 4–5)

3.7.2 Befälsgruppens uppgifter

Befälsgruppen består av samma personer som i ledningsgruppen. Till denna grupp plockas dock personer in efter behov. Denna konstellation sammanträder en gång per vecka och dess inriktning är mer operativ till sin natur även om strategiska ärenden som inte kräver ledningsgruppens ställningstagande också kan behandlas på denna nivå. (Clemes, 2017, s. 5)

3.8 Utmaningar och erfarenhet i teori

I de modeller som har redogjorts för ovan så finns det många gemensamma nämnare. Bland andra så poängteras vikten av analys och förmågan att tolka den information som kommer in, de är data-drivna. Kommer det inte in information så går det inte att bedriva underrättelseverksamhet. För att åstadkomma detta krävs skickliga analytiker och klara strukturer. Under arbetets gång har detta visat sig vara en mer komplicerad sak än vad man skulle kunna tro. Underrättelseledd polisverksamhet medför utmaningar. Även om den grundläggande teorin ger ett klart och tydligt upplägg, har erfarenheterna visat att relationen mellan analytiker och beställare/utförare inte alltid är den bästa samt att utförarna inte alltid förstår syftet och nyttan med underrättelsearbetet.

Analytikerns roll är att sovra den information som finns för att utgående från beställningar presentera fakta som möjliggör väl underbyggda beslut (beslutsunderlag) och ge den operativa sidan beslutsunderlag. Detta gör så att polisverksamheten inriktas mot bekämpning av de allvarligaste problemen. (Sjöberg & Holm, 2005, s. 15) Varje liten bit av information kan inte i sig leda till en operation, utan man behöver någon som strävar efter att leverera aktuell information till rätt personer vid rätt tid. Det är analytikern. (Cope, 2004, s. 191)

I USA har man redan för ett antal år sedan uppdatat en problematik mellan analytikern och beställaren/utföraren. Då poliser ofta är elitiska, även inom egna led, så bemöts analytikerns

resultat ofta med misstro och skepsis. Det ger en felaktig bild av de möjligheter de kan bidra med vilket leder till att resurserna inte används så bra som de kunde. Som exempel behöver ledningen sammanställningar om nuvarande händelser och tendenser för att kunna styra, men den operativa sidan behöver förutsägelser och utvärderingar. (Cope, 2004, ss. 194—196)

För att underrättelseledd polisverksamhet skall fungera som ett koncept krävs växelverkan mellan de olika delarna i processen. De vars arbetsuppgifter är operativa behöver ha en förståelse för vad analysverksamhet kan ge och analytikern behöver ha en förståelse för den skepsis dennes uppgifter bemöts med. ”Saknas förståelsen saknas snart också engagemanget och viljan att göra ett bra arbete” (Sjöberg & Holm, 2005, s. 4). Även Cope påpekar att detta är en av de största utmaningarna tillika med det faktum att analytikerns arbete alltför sällan används i daglig verksamhet (2004, s. 197–198)

Ratcliffe belyser i sin tur att en utmaning är de olika sätten att mäta resultat. Traditionell, reaktiv polisverksamhet ger klara och tydliga resultat som enkelt går att göra statistik av, som t.ex. antal gripanden, antal anmälningar, mm.. Allt arbete som i sin natur strävar efter att förebygga brott är däremot svårare att föra i resultat. Att bevisa att något skulle ha hänt om det inte vore för polisens närvaro är betydligt mer utmanande än att påvisa vad som hände för att polisen inte var där. Genom jämförelser över tid kan dock olika verksamhetsmodellers resultat analyseras men det kräver tålamod och viljan att för en längre tid gå in för en modell som inte nödvändigtvis ger ögonblickliga resultat. (Intelligence-Led Policing, 2016, ss. 50–54)

4 RESULTAT

Målet med underrättelselett polisarbete tycks oberoende av nivå och omfattning vara att komma åt de brott som polisen aldrig får kännedom om. Ratcliffe går så långt i samband med att han redogör för sin brottstratt att endast fyra av tusen ärenden leder till fängelse (Ratcliffe, 2016, s. 34). Det finns inga skäl att tro att dessa siffror i allmänhet skulle se annorlunda ut på Åland. Det man därmed kan förvänta sig att få ut av underrättelseverksamhet är att genom införandet av den typen av verksamhet lyckas placera de få resurserna rätt redan innan brottet sker. I kapitel 3.7 framkommer det att ÅPM skall vara både proaktivt och reaktivt. I jämförelse med de olika verksamhetsmodeller som det redogörs för i kapitel 3.2 så upplevs ÅPM ha en övervikt mot det Ratcliffe benämner traditionell, reaktiv polisverksamhet. Underrättelseverksamhet bedrivs inte på ett övergripande plan, utan endast i enskilda fall i samband med förundersökningar. Ur OSCEs material framkommer det att själva verksamhetsmodellen *underrättelseledd polisverksamhet* är den modell som har bäst bredd att lyckas hantera och bemöta de allt större krav som rättsvårdande myndigheter i dag är tvungna att arbeta med (OSCE Secretariat, 2017, s. 5). I Sverige har man valt att skapa Polisens underrättelsemodell, PUM. Den modellen tar fasta på vikten av planering och analys samt kombinationen av strategisk och operationell styrning. OSCE hänvisar i sitt material till Sverige som ett av de länder som på ett förtjänstfullt sätt lyckats införliva konceptet underrättelseledd polisverksamhet och lyfter särskilt fram samarbetet mellan myndigheter i bekämpandet av organiserad brottslighet (OSCE Secretariat, 2017, s. 77). Den finska modellen upplevs som lite otydligare i förhållande till de andra som presenterats, men sett till syftet så verkar det som att verksamheten till stora delar liknar upplägget för underrättelselett polisarbete, men inom en begränsad del av hela organisationen. De samlade erfarenheterna inom alla dessa olika nivåer resulterar i att det högst troligt finns en vinning att hämta i och med införandet av en underrättelseverksamhet inom ÅPM.

Den gemensamma nämnaren, oberoende av nivå och omfattning är underrättelsecykeln. I kapitel 3.5 framkommer en tydlig illustration av den i och med PUM-åttan. Med den som utgångsläge kan man konstatera att underrättelseverksamhet handlar om att beställa, producera, presentera, besluta, agera och sedan följa upp. OSCEs presentation av Ratcliffs 4i modell, vilken det redogörs för i kapitel 3.4.1, ger de olika delarna som man arbetar med, dvs en kriminell miljö/verksamhet, beslutsfattare och analysfunktion. Om man placerar detta

i ett åländskt perspektiv så återfinner vi kriminell miljö/verksamhet av varierande slag. Allt som händer i angränsande länder händer även på Åland, om än med lägre frekvens. I kapitel 3.7.1 och 3.7.2 presenteras helt kort de olika beslutsinstanserna inom ÅPM. Där framkommer att både strategisk och operativ ledning redan finns i någon form vilket skulle uppfylla behovet av beställare. Kvar är då analysen. Dessa tre, kriminell miljö, beställare och analys ger i sig förutsättningar för att bedriva underrättelseverksamhet men då en av dem analysen, saknas på Åland i dag så kräver det en förändring.

Även om fördelarna är många så kommer de inte utan utmaningar. ÅPM är en liten organisation och att avdela resurser för den centrala del som analysverksamheten är görs inte utan en klar vinning. Då resultaten inom underrättelseledd polisverksamhet inte kan mätas på samma sätt som de inom traditionell reaktiv verksamhet kan ett nytt tankesätt vara av nöden. I kapitel 3.8 framkommer två av de mest centrala utmaningarna inom underrättelseledd polisverksamhet. Ratcliffe lyfter fram skillnaderna i hur man mäter resultat och Cope lyfter fram de svårigheter som kan finnas mellan beställare och verkställare på ena sidan och analytikern på den andra.

ÅPM brottas redan med svårigheten att mäta och motivera nyttan med det proaktiva arbete som utförs. Då samhället liksom myndigheten är liten så är närheten till medborgarna så gott som uppenbar. Det gör att närpolisverksamhet faller sig tämligen naturlig inom ÅPM, för att därigenom upprätthålla och utveckla den legitimitet som omnämns i kapitel 3.2.1. I kapitel 3.3 framkommer det däremot att Ratcliffe anser att närpolisverksamhet och underrättelseledd polisverksamhet är varandras motsattser. Att ÅPM skulle övergå till en mer klinisk verksamhet som helt och hållet styrs uppifrån och ner, utan ett brett kontaktnät till den enskilde medborgaren, upplevs som en problematisk väg att gå. Att inte utvecklas gör däremot att de knappa resurserna fortsättningsvis inte är placerade där de gör mest nytta. OSCE framhäver en lösning där de presenterar närpolisverksamheten som ett verktyg för informationsinhämtning till analysen inom underrättelseledd polisverksamhet (OSCE Secretariat, 2017, s. 44). För att kunna se nyttan i en dylik utveckling av ÅPM kunde ett alternativ vara att man från ledningens håll gick in för ett tydligare skifte i verksamhetens natur för att sedan, efter en viss tid, se vilka skillnader som kan upptäckas gällande exempelvis antalet brott som rapporteras och begås.

Sett till svårigheten med förtroende och nytta av analytiker så finner man en möjlig lösning för Ålands del i rikets upplägg. I kapitel 3.6.1 framkommer att de KUA-enheter som skapats består av polistjänster, dvs att det är poliser som innehar dem. Som det framkommer i kapitel 3.8 så är poliser ofta elitiska och förtroendet är större för en annan polis än för någon med civilanställning. Eventuellt skulle man kunna tänka sig att öka på förtroendet för analytikern och dess arbete genom att knyta dem till rikets KUA-verksamhet. Om detta ens är möjligt tas det dock inte ställning till i detta arbete utan det är något som om det anses vara aktuellt kräver närmare forskning.

4.1 Sammanfattning och diskussion

Som tidigare konstaterats så saknar ÅPM i dag en underrättelse och analysverksamhet. Inom polisstyrelsen i Finland presenterar man genom föreskrift att hela landets lägesbild skall vara uppdaterad genom KUA-enheter och dess samarbete med PTG-centralen. Denna funktion existerar inte på Åland i dag. De gånger aktuell information finns vid PTG-centralen och berör Åland så meddelas den antingen direkt till fältchefen eller till något av de befäl som verkar i myndigheten. I den dagliga verksamheten används något som liknar analysfunktioner i samband med aktuella utredningar, dvs i operativt syfte. I övrigt är ÅPM helt klart en myndighet vars kultur är det som OSCE beskriver som traditionell polisverksamhet, reaktiv och fokuserad på faktiska siffror.

Syftet med detta arbete är att bland annat att svara på frågan vad kan man förvänta sig att få ut av underrättelseverksamhet. Det som det undersökta materialet entydigt påvisar är att underrättelseverksamhet inom polisen bättre tar tillvara och riktar de knappa resurser som myndigheter har till förfogande idag. Utöver detta så ger det också en möjlighet till att vara proaktiv i arbetet till skillnad från dagens reaktiva modell. På samma sätt som inom stora organisationer kan en liten organisation som ÅPM dra nytta av detta även om modellerna som ges måste anpassas till lokala förhållanden.

En annan av frågorna som ämnades besvaras var vilka utmaningar det finns inom underrättelseverksamhet. Underrättelselett polisarbete är något man går in för som en helhet och inte något som man gör med ena handen. Frågeställningen som ledningen vid ÅPM då måste ta ställning till är om det är vad man önskar. Att införa en analytikertjänst är lätt men

tankearbetet bakom är avgörande. I detta arbete tas inte ställning till om eller hur införandet av en analytikerfunktion görs. En informations samlade tjänst skulle vara givande på många plan, men riskerar också att vara mer för syns skull än för faktisk nytta. Utgående från den modell som polisen i Riket arbetar efter så finns det ett antal olika alternativ att välja bland. Ett är att skapa en egen modell som endast täcker Åland och dess närhet. Ett annat är att skapa en egen KUA-enhet. Var och en har sina egna för och nackdelar och bägge förslag har ett behov av att undersökas närmare innan ett beslut tas.

Den tredje syftesfrågan var vilka förutsättningar som behöver finnas för att bedriva underrättelseverksamhet. Rent konkret kan man här hänvisa till 4-i modellen. Den lyfter fram att för att bedriva underrättelseverksamhet så måste det finnas en beställare, en analytisk funktion och en kriminell miljö/verksamhet. Hur dessa förhåller sig till varandra variera marginellt från modell till modell. Själva arbetsformerna kan dock skilja sig markant åt. Inom ÅPM finns redan en beställare. Myndigheten är liten och en effektivare fördelning av resurser är aldrig en nackdel. De olika områden inom vilken en fördjupad analys kan leda till effektivare arbete täcker allt från överfallslarm till narkotikabekämpning. Den kriminella miljön/verksamheten är också ett faktum på Åland. Allt som händer på andra ställen händer också på Åland om än mer sällan. Det leder i sin tur till särskilda utmaningar som också kan behöva tas i beaktande. Den funktion som totalt saknas är en organiserad och strukturerad analysverksamhet.

Under arbetets gång uppstod ytterligare en fråga, nämligen om närpolisverksamhet uteslutande är en motsatts till underrättelseled polisverksamhet eller kan det till och med vara ett verktyg. På det lilla område som Åland utgör så är närheten till medborgarna en ypperlig källa till data. Utmaningen är att om data som samlas in inte styrs och följs upp så går inte processen igenom fullt ut och man tappas underrättelse. I OSCEs modell lägger de fram närpolisverksamheten som ett verktyg. Åland kan inte gå in för en toppstyrning, eftersom verksamheten allt för liten för det, men den kan däremot plocka guldkornen ur kakan och skapa en analysverksamhet som nyttjas både i den strategiska processen och i den dagliga polisverksamheten.

ÅPM är en liten myndighet sett i förhållande till de organisationer som underrättelseledd polisverksamhet har använts inom. Det som detta arbete lyfter fram är att principerna för underrättelseverksamhet inom polisen dock tycks vara de samma oberoende av storleken på

organisationen. Oberoende av om det är riktlinjer på europeisk nivå som skall kunna användas för införandet av underrättelseledd polisverksamhet i de olika medlemsländernas polisorganisationer eller om det är inom en egen del av den nationella polisverksamheten, så genomsyras den av samma upplägg och principer. ÅPM har genom sin särställning en frihet som ger möjligheten att skapa en verksamhet helt efter de behov som föreligger. För att kunna maximera nyttan av en åländsk underrättelseverksamhet inom polisen borde en undersökning göras där man tar i beaktande de utmaningar språk, samhälle, poliskultur och de facto att Åland är en ö utgör.

Det övergripande målet med detta arbete var att skapa en ökad förståelse för underrättelseverksamhet inom polisen samt att skapa en grund för fortsatta utredningar om man från ÅPMs sida väljer att införa underrättelseverksamhet i organisationen. Den ursprungliga tanken var att göra ett mer omfattande arbete, men då begreppet *underrättelseledd polisverksamhet* visade sig vara oklart både för mig och många andra så behövde det först förklaras i kontext med andra liknande verksamheter som *problemorienterat polisarbete*, *CompStat* och *närpolisverksamhet*. Tillika så behövde dessa förklaras i relation med traditionellt, reaktivt polisarbete. I förhållande till de avgränsningar som gjordes i och med upptäckten av att mycket behövde förklaras och sättas i ett åländskt sammanhang så går det att se arbetet som lyckat. Beträffande validitet så borde den kunna anses vara hög då källorna har varit relevanta och informationen från dem har även de varit relevanta i förhållande till det efterfrågade resultatet, dvs informationen har bistått till att svara på syftes frågorna. Detta trots att en del källor är material som producerades för mer än 10 år sedan, exempelvis Copes material. Då det i detta fall handlar om ett eventuellt införande av ny verksamhet så torde grunddragen trots åldern vara relevanta. I kapitel 2.4 resoneras kring skillnaderna i resultat beroende på om det är en person inom eller utom polisorganisationen som utför den. Uppfattningen är att reliabiliteten i arbetet är god och att resultatet av en liknande underökning i stort skulle vara detsamma som i denna oberoende av vem som gör den.

Detta arbete har enbart gett en grund att stå på för framtida utredningar. Den huvudsakliga frågan som önskades besvaras genom de olika syftesfrågorna var om det alls finns möjlighet att skapa en underrättelseverksamhet inom ÅPM. Den frågan skulle försiktigt kunna besvaras med ett ja. Innebörden i det är att man då bör ta i beaktande vad denna underrättelseverksamhet skall innebära. Inom polisen i riket har man valt att endast införa

vissa delar av helheten underrättelsetedd polisverksamhet, medan man inom polisen i Sverige har valt att utarbeta en nationell modell. ÅPM är inte förbunden att göra någotdera. Förslagsvis borde man sträva efter att skapa ett mellanting som är anpassat till de lokala behoven, men som kan samarbeta både med polisen i Sverige och med polisen i riket gällande underrättelseverksamhet.

REFERENSER

- Bauck jr., H. (2004). *Strategisk analyse - kunnskap for å lede*. Oslo: Politidirektoratet, sesjon for analyse og forebygging.
- Björklund, M. (2017). Mobile Organized Crime Group Investigations in Helsinki.
- Bryder, T. (1985). *Innehållsanalys som idé och metod*. Åbo: Åbo Akademi.
- Clemes, J. (2017). *Har ni uppfattat?* Tammerfors: Polisyreshögskolan.
- Cope, N. (2004). Intelligence led policing or policing led intelligence? *British Journal of Criminology*(44), 188 - 203.
- Jordan, S. (2017a). Kvalitativa metoder.
- Jordan, S. (2017b). Mer om positivism och hermeneutik.
- OSCE Secretariat. (2017). *OSCE Guidebook Intelligence-Led Policing*. Transnational Threats Department, Strategic Police Matters Unit. Vienna: OSCE.
- Patel, R., & Davidson, B. (2011). *Forskningsmetodikens grunder Att planera, genomföra och rapportera en underökning* (4:e. utg.). Lund.
- Pawli, J. (2017a). Underrättelseledd och kunskapsbaserad polisverksamhet.
- Pawli, J. (2017b). Strategiskt ledarskap och förmansarbete.
- Polisstyrelsen. (2013, 12 20). Organisation av kriminalunderrättelse- och analysverksamheten hos polisenheterna. Uppgifter, ansvar och koppling till PTG kriminalunderrättelseverksamheten.
- Ratcliffe, J. H. (2016). *Intelligence-Led Policing* (2:a. utg.). New York: Routledge.
- Sjöberg, L., & Holm, K. (2005). *Sammanfattning av polisens underrättelsemodell PUM*. Stockholm: Rikspolisstyrelsen.
- Ålands polismyndighet. (2017, Oktober 10). *Polisen.ax*. Hämtat från Polisens organisation: http://www.polisen.ax/om_polisen/organisation